

## PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PEMBANGUNAN KOTA YANG BERKELANJUTAN DAN BERKEADILAN<sup>1</sup>

Asep Warlan Yusuf<sup>2</sup>

### *Abstract*

*Since independence until now, the of public law, especially in the field of Indonesian administrative law, has not been able to serve as reinforcement in community empowerment and things connected with public control over the government. Empirically, it is evident, that the implementation of development activities requires at least five conditions simultaneously engaged in achieving the ultimate goal of equitable public welfare. The respective requirements are the rule of law and human rights; democratic governance, equitable laws, material, and non-material aspects of development, and a more genuine community empowerment.*

*This article tries to necessitate, firstly, that the development activities cannot be carried out by ignoring each other of any such conditions. Secondly, it is a warning the failure to achieve the planned development goals in the result of a partial way of thinking, both at the level of policy formulation as well as its implementation. In addition, to eliminate the adverse impact on the implementation of the general welfare, development must be based on a development policy that is oriented to human development which requires wider participation of a people. That is, the main focus of planning humans in the development, in addition to having ethical arguments. Also has legal dimensions in the level of its implementation.*

**Key Words:** *community participation, sustainable urban development, the rule of law.*

---

<sup>1</sup> Versi asli tulisan ini telah dipresentasikan pada Seminar Sehari Pembangunan Kota Berkelanjutan Menuju Bandung Juara, 20 Februari 2014

<sup>2</sup> Pengajar Senior di Fakultas Hukum UNPAR

## Pendahuluan

Sejak kemerdekaan hingga sekarang, materi hukum publik, khususnya dalam lapangan hukum administrasi Indonesia, belum dapat berfungsi sebagai penguat dalam pemberdayaan masyarakat dan hal-hal yang berkaitan dengan kontrol masyarakat terhadap pemerintah.<sup>3</sup> Peraturan perundang-undangan dalam bidang hukum administrasi misalnya, masih belum berhasil menempatkan partisipasi masyarakat sebagai subyek dalam penyelenggaraan pembangunan secara memadai. Secara empirik dan terus bergulir hingga kini, terbukti bahwa penyelenggaraan kegiatan pembangunan di manapun di dunia, sekurangnya meminta perhatian terhadap lima kondisi, yang bergerak simultan dalam mencapai sasaran akhir berupa kesejahteraan umum yang berkeadilan tadi, yakni:

1. Negara harus menjunjung tinggi supremasi hukum dan hak-hak asasi manusia;<sup>4</sup>
2. Pemerintahan yang demokratis dengan titik berat sebesar-besarnya pada kewajiban mengatur, melindungi, dan melayani kepentingan masyarakat;<sup>5</sup>
3. Hukum yang berkeadilan dengan berintikan aspek kepastian, kemanfaatan, dan pengayoman;<sup>6</sup>

<sup>3</sup> Buku-buku maupun peraturan perundang-undangan dalam lapangan Hukum Administrasi dan Hukum Tata Negara Indonesia tidak banyak yang membahas secara mendalam dengan disertai rekomendasi yang kuat dan utuh tentang kedudukan dan peran masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan. Di dunia Barat dikenal dengan istilah *inspraak* atau *public participation*, *public empowerment*, *good governance*, *government ethics*, *governmental liability*, *ombudsman*, *compensation act*, *whistleblowers act*, dan sebagainya; yang pada dasarnya menunjukkan berbagai hal yang berkenaan dengan perlindungan hukum dan pengayoman sebagai akibat perbuatan penguasa terhadap rakyatnya. Indonesia mulai serius memikirkan hal demikian itu dengan memuat secara sumir (pokok-pokonya) dalam UU No. 5/1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Namun kemudian pada era pasca Orde Baru atau era Reformasi barulah pembahasan tentang pemberdayaan masyarakat dan perlindungan hukum bagi masyarakat mulai mendapatkan perhatian yang cukup serius, walaupun baru tahap wacana, namun patut dicatat di sini beberapa “keberhasilan” misalnya dengan dibentuknya berbagai komisi (HAM, Ombudsman, KPU yang independen, KPKPN, dan sebagainya), serta berbagai perundang-undangan yang memberi peluang adanya kontrol publik terhadap penguasa (*overheids*).

<sup>4</sup> Tentang hubungan antara negara, hukum, dan hak-hak asasi manusia ini dijelaskan secara rinci oleh Adnan Buyung Nasution dalam disertasinya yang berjudul “*The Aspiration for Constitutional Government in Indonesia, a Sociological Study of Indonesian Konstituante 1956-1959*”, Den Haag, 1992 terutama pada Bab IV, halaman 174-212, tentang Human Right and State, yang intinya menjelaskan bahwa hak-hak asasi manusia harus diakui dan dijamin oleh negara sebagai pedoman normatif dalam setiap kebijakan pemerintah, sehingga ia (pedoman normatif tentang hak-hak asasi manusia) tersebut menjadi batu ujian terhadap kebijakan yang tidak demokratis dan praktek-praktek yang melanggar hukum.

<sup>5</sup> Pemerintahan yang demokratis maknanya disatunafaskan (jumbuh) dengan prinsip asas-asas pemerintahan yang layak (*good governance*) yang dicirikan oleh:

- a. pemerintahan yang terbuka (*open government*);
- b. jujur, amanah dan terpercaya;
- c. memperlakukan sama kepada setiap warganya (tidak diskriminatif);
- d. tidak memaksakan kehendak kepada rakyat;
- e. terbuka terhadap kritik dan opini publik, serta menghargai perbedaan pendapat;
- f. membuka akses informasi kepada setiap orang;
- g. melayani masyarakat sesuai dengan kebutuhan dan kepentingannya secara proporsional;
- h. berfikir dan bertindak rasional dan patut;
- i. lebih mendahulukan kepentingan umum/rakyat daripada kepentingan pemerintah;
- j. bertindak cermat dan seksama agar tidak salah dalam pengambilan keputusan;
- k. menggunakan sumber daya secara efektif dan efisien;
- l. menghargai dan menghormati kebhinekaan.

Untuk bahan perbandingan, dapat dibaca hasil penelitian S.F Marbun yang berjudul “Pembentukan dan Pemberlakuan serta Peranan AAUPL dalam Menjelmakan Penyelenggaraan Pemerintahan yang Baik dan Bersih di Indonesia”, 2001, Disertasi, Unpad, Bandung

<sup>6</sup> Tujuan hukum seperti juga tentang berbagai aspek dari hukum terdapat banyak pendapat atau teori. Namun dalam berbagai pendapat atau teori tentang tujuan hukum itu dapat ditemukan adanya 2 (dua) teori dasar tentang tujuan hukum yang melandasi berbagai teori atau pendapat yang dimaksud tadi, yakni teori etis dan teori utilitas. Adapun teori-teori yang lainnya merupakan varian atau kombinasi dari teori etis dan atau utilitas. Hal ini akan dibahas lebih jauh dalam Bab II. Namun secara khusus masalah hukum di Indonesia dihadapkan kepada tantangan untuk mengembalikan hukum sebagai norma tertinggi baik

4. Pembangunan harus ditujukan pada sasaran yang bersifat material dan non-material, lahir dan batin, serta adanya kesadaran bahwa sumber daya alam itu memiliki keterbatasan;<sup>7</sup>
5. Pemberdayaan masyarakat yang lebih *genuine*.<sup>8</sup>

Terdapatnya lima kondisi tersebut sebagai prasyarat dalam pembangunan yang berorientasi kesejahteraan umum yang berkeadilan, pada dasarnya telah meniscayakan bahwa kegiatan pembangunan tidak mungkin dilaksanakan dengan mengabaikan satu sama lain dari setiap kondisi tersebut. Kenyataan ini sekaligus menjadi peringatan, bahwa kurang tercapainya sasaran pembangunan sebagaimana yang telah direncanakan, dikarenakan adanya pemikiran yang parsial, baik pada tataran formulasi maupun implementasi. Kurang terakomodasinya aspirasi dari masing-masing kondisi tersebut merupakan salah satu faktor penyebab belum padunya pihak-pihak berkepentingan dalam menginterpretasikan pembangunan itu sendiri. Dengan demikian adanya ketaatan keterpaduan demi terselenggaranya pembangunan, selain memerlukan kesadaran yang memadai, juga harus diletakkan pada suatu aturan hukum atau norma yang jelas.

### Kebijakan pembangunan kota yang manusiawi

Eliminasi terhadap dampak yang merugikan pada akhirnya bertujuan demi terselenggaranya kesejahteraan umum, maka harapan besar akan keberhasilannya harus didasarkan pada kebijakan pembangunan yang berorientasi pada pembangunan berwajah manusiawi.<sup>9</sup> Penempatan fokus keutamaan pada manusia,<sup>10</sup> selain memiliki argumentasi etis,

---

bagi warga negara maupun bagi negara. Tantangan itu bisa dijawab, jika kita bisa menjawab pertanyaan-pertanyaan seperti: Apa faktor yang menyebabkan orang mudah mengabaikan hukum? Mengapa aparat penegak hukum menerapkan pendekatan keamanan yang kuasi ketertiban dan justru bukannya menerapkan pendekatan hukum? Atau akhirnya mengapa kita mutlak harus menegakan hukum? Untuk diskusi lebih jauh tentang pertanyaan-pertanyaan di atas maka buku karangan Budiono Kusumohamidjojo yang berjudul "Ketertiban dan Keadilan Problematika Filsafat Hukum", 1999, Grasindo-Jakarta, salah satu yang dapat memberikan alternatif jawaban yang relatif mendalam.

<sup>7</sup> Kata 'pembangunan' menjadi wacana yang sangat populer di Indonesia erat kaitannya dengan munculnya pemerintahan Orde Baru. Selain sebagai semboyan mereka, kata 'pembangunan' juga menjadi nama bagi pemerintahan (kabinet) Orde Baru, dengan menyebut "Kabinet Pembangunan". Oleh karena itu lambat laun pembangunan sebagai teori (*developmentalism*) berubah menjadi suatu pendekatan ideologi, bahkan menjadi suatu paradigma dalam perubahan sosial.

<sup>8</sup> Perhatian terhadap pentingnya peran serta masyarakat untuk keberhasilan pembangunan muncul sebagai akibat pergeseran orientasi pembangunan dari *capital investment growth* model yang dikembangkan pada tahun 60-an ke orientasi *people centered basic needs approach* pada tahun 70-an. Perubahan orientasi pembangunan tersebut bertolak dari kenyataan bahwa golongan miskin dalam pembangunan ekonomi tidak banyak terangkat dalam kemajuan pembangunan. Dalam prakteknya peran serta masyarakat dalam kegiatan pembangunan terjadi bukan karena atas dasar kesukarelaan (*voluntary* dan *willingness*) masyarakat sendiri, melainkan karena dipaksa melalui mobilisasi. Bandingkan, Zamor G.C, 1985, *Public Participation in Development Planning and Management, cases from Africa and Asia*, West View Press, London, hlm. 39 dst.

<sup>9</sup> Moeljarto Tjokrowinoto, *Politik Pembangunan*, Tiara Wacana, Yogyakarta, 1993, Halaman 7–10, bahwa 'pembangunan berwajah manusiawi' dikonstruksikan sebagai pengutamaan terhadap penghormatan atas martabat manusia. Aliran ini pada dasarnya merupakan koreksi atau kritik terhadap konsep pembangunan klasik yang lebih menekankan pengutamaan pada indikator pembangunan yang dinyatakan dalam Pendapatan Nasional Bruto atau GNP. Pembangunan berwajah manusiawi ini antara lain dipelopori oleh Goulet (1973), Ivan Illich (1973) dan Ramos (1976).

<sup>10</sup> Moeljarto Tjokrowinoto, *Membangun Martabat Manusia*, Seminar Nasional Ilmu-Ilmu Sosial, Juli 1990, Yogyakarta; dinyatakan bahwa pembangunan nasional selalu merefleksikan perpaduan antara dua unsur hakiki, yakni unsur normatif dan unsur kontekstual sebagaimana dicerminkan dari respon masyarakat terhadap situasi obyektif. Adanya kekuatan pasar internasional telah menjadikan nilai manusia hanya ditentukan oleh kontribusinya pada proses produksi. Kenyataan ini telah menjadikan manusia kehilangan otonominya dalam menentukan pilihan beraktualisasi sekaligus mengalami dehumanisasi. Oleh karenanya perlu disadari bahwa ekonomi dalam konteks pembangunan merupakan suatu *derived body of thought* yang

pada akhirnya memiliki pula dimensi hukum dalam tataran implementasinya. Terkandung maksud di sini adalah bahwa proses peradaban manusia antara lain mensyaratkan adanya ketertiban, keteraturan, kepastian dan keadilan. Sedangkan obyek keteraturan dan keadilan itu sendiri memiliki dimensi yang sangat luas, dan satu di antaranya adalah dalam hal pengelolaan ruang atau penataan ruang.

Kemunculan tata ruang sebagai obyek pengaturan yang diniatkan demi kesejahteraan umum yang berkeadilan itu antara lain berdasarkan rasionalitas penyebab berikut, yaitu:

1. Kebutuhan akan pemanfaatan ruang semakin tinggi seiring dengan penambahan penduduk yang menimbulkan kompleksitas berbagai kegiatan, maka terjadinya benturan dan konflik berbagai kepentingan pun telah dan akan semakin tajam serta rumit, baik secara kualitatif maupun kuantitatif;
2. Pengelolaan ruang pada kenyataannya masih bersifat sektoral dan parsial, sehingga banyak menimbulkan masalah dalam rangka koordinasi dan keterpaduan, baik dalam tataran fungsi maupun substansi;
3. Rencana tata ruang yang semestinya menjadi arahan dan pedoman dalam melakukan kegiatan pemanfaatan ruang untuk berbagai keperluan, ternyata masih belum mampu mengikat para pihak yang berkepentingan (*stakeholders*) untuk menaatinya. Karena kelemahan dalam penegakan hukum tata ruang, maka kerusakan lingkungan yang menimbulkan banjir bandang, tanah longsor dan sebagainya menjadi bukti utamanya;
4. Perundang-undangan yang terkait dengan penataan ruang masih bermuatan kepentingan sektoral, sehingga masih jauh dari maksud pembentukan 'satu sistem perundang-undangan penataan ruang';
5. Belum mantapnya sistem kelembagaan terpadu yang bertanggung jawab di bidang penataan ruang;
6. Pengaturan wewenang pemerintahan dalam penataan ruang masih belum jelas, sehingga dapat menimbulkan ketidakpastian yang berpotensi terjadinya perselisihan antar wewenang, baik antar sektor maupun antara pusat dan daerah;
7. Peran serta masyarakat masih dianggap hanya sebatas pelengkap. Pengaturan tentang mekanisme, prosedur, dan tata cara peran serta masyarakat belum mampu menyentuh substansi hak-hak masyarakat yang normatif.

Dengan semakin pesatnya gerak kegiatan masyarakat dan pemerintahan yang disertai dengan makin meningkatnya kemampuan ekonomi masyarakat, telah terbukti dan dapat diperkirakan bahwa benturan-benturan berbagai kepentingan dalam pemanfaatan ruang makin sering terjadi secara tajam dan kompleks.<sup>11</sup> Berbagai kegiatan yang terkait dengan pemanfaatan ruang meliputi berbagai sektor, antara lain sektor perindustrian, kehutanan, pertambangan, pengairan, pertanian, pengadaan infrastruktur, perumahan dan permukiman, perdagangan, dan pariwisata yang kesemuanya itu masing-masing memiliki pengaruh dan tekanan yang kuat terhadap ruang.

---

menderivasikan tujuan akhir pada nilai-nilai Meta-Ekonomis, yakni nilai-nilai kemanusiaan dan kemasyarakatan. Pembangunan nasional merupakan komplementaris pembangunan berbagai dimensi menuju terwujudnya *Human Society*.

<sup>11</sup> Moerdiono, Tentang Kerangka Landasan Fisik Tata Ruang Menjelang Tenggat Landas, Sekretariat Negara, 9 Maret 1990, hlm. 3. Hal ini terjadi pula di negara-negara maju sebagaimana digambarkan oleh Bob Evans dalam tulisannya yang terkenal berjudul "From Town Planning to Environmental Planning" dalam buku "Town Planning into 21 st Century, Andrew Blowers (et.al), Routledge, hlm. 5

## Netralitas Pembangunan

Tidak sedikit orang yang beranggapan bahwa pembangunan itu merupakan kata benda netral yang maksudnya adalah suatu kata yang digunakan untuk menjelaskan proses dan usaha untuk meningkatkan kehidupan ekonomi, politik, budaya, infrastruktur masyarakat, dan sebagainya. Dengan pemahaman seperti itu, menurut Mansour Fakih 'pembangunan disejajarkan dengan kata 'perubahan sosial'.<sup>12</sup> Sementara itu di lain pihak ada pula yang berpandangan bahwa 'pembangunan' itu merupakan sebuah wacana (*discourse*), suatu pendirian, atau suatu paham, bahkan merupakan suatu ideologi dan teori tertentu tentang perubahan sosial. Dalam pandangan ini, 'pembangunan' tidak lagi dianggap netral melainkan memiliki 'aliran' ideologis tertentu, sebagaimana telah dipergunakan oleh rezim Orde Baru.<sup>13</sup>

Dalam berbagai kasus yang menimpa masyarakat, sedikit-tidaknya disebabkan karena hukum semata-mata dijadikan alat untuk menunjang pembangunan. Hukum dijadikan sebagai instrumen yang difungsikan sebagai dasar pembenar terhadap segala tindakan penguasa yang mengatasnamakan 'pembangunan'. Tak sedikit penyelesaian berbagai kasus dari dampak pembangunan tadi harus berakhir di pengadilan, yang kerap kali pula memenangkan "sang pemilik pembangunan", yakni penguasa dan atau oknum pengusaha. Hal ini dapat membahayakan bagi integritas peradilan yang seharusnya berperan sebagai benteng terakhir pencari keadilan, maupun integritas hukum itu sendiri.

Dengan demikian setiap pengelolaan pembangunan membutuhkan suatu penataan dan pengaturan yang teliti dan seksama sejak awal. Teliti dan seksama dalam arti mampu memperhitungkan dan mengantisipasi segala aspek yang berkaitan dengan kelancaran proses pembangunan secara menyeluruh. Terutama aspek-aspek yang sedini mungkin patut diduga dapat mempengaruhi atau menimbulkan hambatan pelaksanaan dari tujuan pembangunan itu sendiri atau akan terjadi penyimpangan secara tidak terkendali dari rencana yang telah ditetapkan.

"Adalah sangat ideal", kata Weidner<sup>14</sup> "apabila dalam pembangunan itu terjadi pertumbuhan yang terarah, perubahan sistem yang direncanakan sebaik-baiknya. Setiap pembangunan harus mempunyai tujuan. Tujuan harus ditetapkan sebelumnya, kemudian diusahakan agar ada perubahan, pertumbuhan dan perkembangan menuju ke arah tercapainya tujuan. Untuk dapat mencapai tujuan tersebut perlu ada kemampuan, yakni kemampuan untuk mengubah tumbuh dan berkembang menuju ke arah tercapainya apa yang dikehendaki dengan pembangunan.

Dalam konteks itu, apabila pembangunan diberi makna sebagai suatu proses yang dinamis, maka ia pun harus diorientasikan pada suatu usaha ke arah tingkat kesejahteraan dan keadilan yang lebih baik. Inilah dalam teori strategi pembangunan dikenal dengan istilah

---

<sup>12</sup> Mansour Fakih, *Sesat Pikir Teori Pembangunan dan Globalisasi*, Insist Press, 2001, hlm. 9

<sup>13</sup> Kata 'Pembangunan' menjadi wacana yang dominan di Indonesia erat kaitannya dengan munculnya pemerintahan Orde baru. Selain sebagai semboyan mereka, kata 'pembangunan' juga menjadi nama bagi pemerintahan Orde Baru, hal itu bisa dilihat pada nama kabinet yang disebut Kabinet Pembangunan. Bahkan untuk hal ini Mansour Fakih menyebutnya dengan istilah 'pembangunanisme' lihat pula ibid,

<sup>14</sup> lihat, Ibnu Syamsi, *Pokok-pokok Kebijakan, Perencanaan, Pemograman, dan Penganggaran Pembangunan Tingkat Nasional dan Regional*, Rajawali, Jakarta, 1986, hlm. 4

pembangunan atau pertumbuhan yang berkeadilan.<sup>15</sup> Bahkan untuk menumbuhkan dan mengembangkan nilai-nilai moral pembangunan, dalam batas-batas tertentu, menurut Yusuf Qardhawi untuk dapat merealisasikan kebenaran dan keadilan yang sejati, secara lugas dapat dikatakan cara apapun diperbolehkan.<sup>16</sup> Mengapa demikian, sebab kata Karen Lebacqz, *there may be no more urgent cry today than that of justice, and no more frequent accusation than that of injustice*.<sup>17</sup> Hal ini wajar, karena sebagaimana dikatakan oleh Danile Webster bahwa keadilan adalah kepentingan manusia yang paling luhur di bumi ini. Bagaimanapun juga keadilan itulah yang dicari orang tiada hentinya, diperjuangkan oleh orang dengan gigihnya, dinantikan oleh orang dengan penuh kepercayaan dari pihak penguasa, dan orang akan menentang sekeras-kerasnya apabila keadilan tidak diberikan atau apabila keadilan tidak ada.<sup>18</sup>

### Partisipasi Masyarakat dalam Pembangunan

Dalam proses pembangunan tidak ada satu pun pihak yang boleh puas hanya berperan selaku "penonton" yang pasif dan pasrah terhadap keadaan, akan tetapi seyogianya dalam batas-batas tertentu turut aktif sebagai "pemain" yang bertanggung jawab sesuai dengan kapasitas dan proporsinya. Konsekuensi logis dari pernyataan bahwa pelaksanaan pembangunan merupakan tanggung jawab bersama antara pemerintah dan seluruh lapisan masyarakat ialah bahwa seluruh masyarakat, baik secara sendiri-sendiri maupun secara formal melalui berbagai jenis organisasi yang terdapat dalam masyarakat, memungkinkan dan berkesempatan untuk aktif dalam proses pembangunan.<sup>19</sup> Pelibatan masyarakat dalam urusan-urusan publik yang merupakan

<sup>15</sup> Adapula yang menyebut sebagai "Growth with Distributive Justice", keadilan yang dimaksud berupa pentikberatan perhatian terhadap aspek-aspek sosial dalam pembangunan, periksa, Mustopaadidjaja, A.R. Masalah-masalah Kerangka Pendekatan dan Pola Umum Pembangunan Indonesia, dalam Bintoro Tjokroamidjojo, Teori dan Strategi pembangunan Nasional, Haji Masagung, Jakarta, 1988, hlm. 66

<sup>16</sup> Yusuf Qardhawi (et.al), Waktu, Kekuasaan, dan Kekayaan sebagai Amanah Allah, terjemahan, Abu Fahmi, Gema Insani Press, 2000, hlm. 107,

<sup>17</sup> Karen Lebacqz, Six Theories of Justice, Perspective from Philosophical and Theoretical Ethics, Augsburg Publishing House – Meneapolis, 1986, hlm. 9

<sup>18</sup> seperti dikutip oleh Roscoe Pound, Tugas Hukum, terjemahan, Muhammad Radjab, Bhatara, 1965, hlm. 9

<sup>19</sup> Variasi dari pelaksanaan pembangunan secara konsep mengenal beberapa pendekatan, antara lain (a) pendekatan pembangunan sosial atas-bawah, (b) pendekatan pengelolaan sumber yang bertumpu pada masyarakat terhadap pembangunan sosial, (c) pendekatan kawasan yang bersasaran multisektor yang terpadu, (d) pendekatan pembangunan sosial dengan melibatkan NGO, (e) pendekatan mobilisasi sumber melalui rangsangan dari pusat, Lihat Moeljarto Tjokrowinoto, *Politik Pembangunan*, Op.Cit. halaman 42-53.

Demikian pula apa yang dikatakan oleh **Y.C. Yen** kiranya memberi wawasan dan inspirasi bagaimana pemimpin itu ditempa dalam kehidupan nyata masyarakat, melalui bait-bait yang amat kuat, Yen menuliskannya sebagai berikut:

*Go to the people*

*Live among the people*

*Learn from the people*

*Plan with the people*

*Work with the people*

*Start with what the people know*

*Build on with what people have*

*Teach by showing, learn by doing*

*Not a showcase, but a pattern*

*Not odds and ends, but a system*

pencerminan dari hak demokrasi inilah yang lazim dikenal dengan istilah peran serta atau biasa dipadankan dengan istilah partisipasi masyarakat (*public participation, inspraak*).

Peran serta masyarakat adalah sebagai bagian sentral dalam strategi pembangunan dalam segala bidang. Bila masyarakat mulai berperan serta dalam seluruh aspek pembangunan, yaitu mulai dari proses pengambilan keputusan, pelaksanaan, pengawasan, evaluasi, hingga penerimaan manfaat, maka tujuan-tujuan pembangunan akan tercapai pula dengan sendirinya. Dalam kaitan ini secara teoritis Lothar Gundling mengemukakan beberapa manfaat dan dasar bagi peran serta masyarakat sebagai berikut: <sup>20</sup>

- a. Memberi informasi kepada pemerintah
- b. Meningkatkan kesediaan masyarakat untuk menerima keputusan
- c. Membantu perlindungan hukum
- d. Mendemokratisasikan pengambilan keputusan

Sejalan dengan pemikiran Lothar Gundling tersebut, dalam konteks hak-hak masyarakat dalam pengelolaan lingkungan, Perserikatan Bangsa-bangsa (PBB) menyelenggarakan suatu Konvensi Internasional di Aarhus Denmark pada 25 Juni 1998 yang ditandatangani oleh 39 Negara dan Masyarakat Eropah (*European Community*) dengan menghasilkan The Aarhus Convention yang berisikan 3 (tiga) pilar yang menjamin hak-hak rakyat dalam kerangka pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan (*to sustainable and environmentally sound development*), yakni Pilar Pertama akses terhadap informasi (*access to information*), yang pada intinya adalah bahwa setiap orang berhak untuk memperoleh informasi yang utuh (*full*), akurat (*accurate*) dan mutakhir (*up to date*) untuk berbagai tujuan. Akses terhadap informasi ini dibagi kedalam dua tipe, yaitu a) hak masyarakat untuk memperoleh informasi dari para pejabat publik (*public authorities*) dan kewajiban mereka itu untuk merespon dan menyediakan informasinya sesuai dengan permintaan masyarakat. Tipe inilah yang disebut hak akses informasi secara pasif. b) Tipe kedua disebut hak informasi secara aktif, yaitu hak masyarakat untuk menerima informasi; dan kewajiban pejabat publik untuk mengumpulkan dan kemudian mendiseminasikan informasi tersebut kepada masyarakat tanpa diminta.

Pilar kedua, peran serta dalam pengambilan keputusan (*public participation in decision making*), yaitu pilar demokrasi yang menekankan pada jaminan hak masyarakat untuk berpartisipasi dalam suatu pembuatan informasi dan pula jaminan bahwa partisipasi tersebut benar-benar dijalankan dalam realitanya atau prakteknya, dan tidak sekedar di atas kertas, dengan melalui akses terhadap penegakan keadilan (*access to justice*). Peran serta masyarakat dalam pengambilan keputusan ini dibagi dalam 3 (tiga) bagian, pertama adalah hak masyarakat untuk berperan serta dalam mempengaruhi pengambilan keputusan bagi kegiatan tertentu sesuai dengan kepentingannya. Kedua, berperan serta dalam pengambilan keputusan dalam hal penetapan kebijakan, rencana, dan program pembangunan. Ketiga, berperan serta dalam

---

*Not piecemeal, but integrated approach*

*Not to conform, but to transform*

*Not relief, but realize.*

Meskipun prinsip-prinsip tersebut dikemukakan pada tahun 1920, namun hal itu memperoleh relevansinya kembali saat negara kita sedang menumbuhkan apa yang disebut *self-sustaining capacity* masyarakat.

<sup>20</sup> Lothar Gundling, *Public Participation in Environmental Decision*, lihat Koesnadi Hardjasoemantri, Hukum Tata Lingkungan, Gadjah Mada University Press, Hlm. 132-135

mempersiapkan pembentukan peraturan perundang-undangan. Pilar ketiga adalah akses terhadap penegakan keadilan (*access to justice*), yaitu akses untuk memaksakan dan memperkuat, baik hak akses informasi maupun hak partisipasi, untuk kemudian hak ini dimasukkan kedalam sistem hukum nasional/domesitik (*domestic legal system*); dan memperkuat penegakan hukum lingkungan nasional/domestik (*domestic environmental law*) agar dijalankan dengan benar. Yang penting dari pilar ketiga ini adalah tersedianya suatu mekanisme bagi masyarakat untuk menegakan hukum lingkungan secara langsung. (*The justice pillar also provides a mechanism for public to enforce environmental law directly*).<sup>21</sup>

Dari uraian di atas, maka secara ringkas dapat disimpulkan, bahwa hakikat partisipasi masyarakat itu dapat terwujud dalam bentuk:

1. Turut memikirkan dan memperjuangkan nasib sendiri dengan memanfaatkan berbagai potensi yang ada di masyarakat sebagai alternatif saluran aspirasinya;
2. Menunjukkan adanya kesadaran bermasyarakat dan bernegara yang tinggi dengan tidak menyerahkan penentuan nasibnya kepada orang lain, seperti kepada pemimpin dan tokoh masyarakat yang ada, baik yang sifatnya formal maupun informal;
3. Senantiasa merespon dan menyikapi secara kritis terhadap sesuatu masalah yang dihadapi sebagai buah dari suatu kebijakan publik dengan berbagai konsekuensinya ;
4. Keberhasilan peran serta itu sangat ditentukan oleh kualitas dan kuantitas informasi yang diperoleh, memanfaatkan informasi itu sebagai dasar bagi penguatan posisi daya tawar, dan menjadikannya sebagai pedoman dan arah bagi penentuan peran strategis dalam proses pembangunan;
5. Bagi pemerintah, peran serta masyarakat itu merupakan sumber dan dasar motivasi dan inspirasi yang menjadi energi kekuatan bagi pelaksanaan tugas dan kewajibannya.

### Tujuan Partisipasi Masyarakat

Perhatian terhadap arti pentingnya peran serta masyarakat untuk keberhasilan pembangunan muncul sebagai akibat pergeseran orientasi pembangunan dari *capital investment growth model* pada tahun 1960-an ke orientasi *people centered basic needs approach* pada tahun 1970-an. Perubahan orientasi pembangunan tersebut bertolak dari kenyataan bahwa golongan miskin dalam pembangunan ekonomi tidak banyak terangkat dalam kemajuan pembangunan.<sup>22</sup>

Selanjutnya timbullah perhatian terhadap strategi pembangunan lainnya yaitu pembangunan yang bukan hanya mencakup soal pemerataan, tetapi juga mengatasi kemiskinan. Salah satu model pembangunan yang berbasis masyarakat ini dilaksanakan dengan cara memadukan antara peran pemerintah dan peran serta masyarakat secara serasi dan proporsional. Tujuan pembangunan model ini adalah antara lain untuk:

- a. meningkatkan produksi dan produktivitas;
- b. meningkatkan pemerataan dalam memperoleh sumber pendapatan, jasa pemerintahan, dan pelayanan publik;
- c. menyediakan kesempatan kerja;
- d. meningkatkan harga diri dan kepercayaan diri;

---

<sup>21</sup> Stephen Stec and Susan Case-Lefkowitz, *The Aarhus Convention: An Implementaion Guide*, United Nations, New York and Geneva, 2000, hlm. 5-6

<sup>22</sup> Zamor G.C, *op.cit*, hlm 39



- e. menumbuhkan keterlibatan masyarakat secara *genuine*;
- f. mempertegas titik keseimbangan dalam pengelolaan sumber daya alam antara pemanfaatan dan pelestarian.<sup>23</sup>

Menurut Zamor, bahwa apabila meningkatnya perhatian terhadap peran serta dalam setiap proses pembangunan lebih mengutamakan pendekatan *bottom up*, maka manajemen program sesungguhnya telah bergeser pola orientasinya, yaitu dari titik berat masukan (*gravity of input*) menjadi titik berat hasil (*gravity of outcomes*) yang berakibat calon penerima manfaat menempati kedudukan yang penting dan strategis.<sup>24</sup>

Bahkan oleh Slamet M., ditegaskan bahwa peran serta masyarakat sangat mutlak demi berhasilnya pembangunan. Tanpa peran serta masyarakat, khususnya dalam memanfaatkan hasil pembangunan, berarti masyarakat tidak menerima peningkatan kesejahteraan, padahal pembangunan bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan. Untuk itu, tanpa peran serta masyarakat, maka setiap proyek pembangunan harus dinilai tidak berhasil.<sup>25</sup> Dengan demikian peran serta masyarakat adalah sebagai bagian sentral dalam strategi pembangunan yang moderen dan demokratis. Bila masyarakat mulai berperan serta dalam seluruh aspek pembangunan, baik pada proses pengambilan keputusan, pelaksanaan, pemantauan, pengawasan, evaluasi, maupun pada tahap penerimaan manfaat, maka dengan demikian asumsinya adalah bahwa tujuan-tujuan pembangunan itu pun seyogianya akan tercapai pula.

Berdasarkan kerangka landasan desentralisasi dan dekonsentrasi penyelenggaraan pembangunan kota, sesungguhnya dari keduanya itu dapat menumbuhkan kesadaran berpartisipasi. Aplikasi kesadaran berpartisipasi tersebut dapat terjadi (*step-in*), baik dalam landasan desentralisasi maupun dekonsentrasi yang berlangsung melalui dua arah arus, yaitu pertama proses "dari atas ke bawah" (*top down planning*) yang berarti kebijakan ditetapkan oleh pemerintah pusat dengan pendekatan wilayah untuk dilaksanakan oleh penyelenggara pembangunan. Kedua, proses "dari bawah ke atas" (*bottom up planning*) dalam arti datangnya rencana, program dan kegiatan berasal dari aspirasi serta keinginan "bawah".

Namun demikian, partisipasi dalam kerangka arus dari atas (*top down*) seringkali melahirkan partisipasi yang artifisial dan cenderung bersifat mobilisasi. Keterlibatan masyarakat hanya dijadikan sebagai pelengkap, bukan yang utama. Partisipasi dipahami sebagai suatu kewajiban, bukan hak. Memang ada manfaatnya dari segi efisiensi waktu dan upaya pemaksaan substansi, pendekatan yang *top down* ini lebih efektif, cepat dan ampuh. Namun dari segi daya terima (*acceptability*) oleh masyarakat dapat dikatakan diragukan keandalannya (*unreliable*). Oleh karena itu dalam batas-batas tertentu, pendekatan *top down* dapat pula didayagunakan sepanjang tidak berkenaan dengan hal-hal yang prinsipil dan mendasar dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat.

Sebaliknya, pendekatan *bottom up* yang sarat dan kental dengan keterlibatan masyarakat, memiliki daya dukung dan sokongan yang amat kuat. Hal ini dapat dimengerti dan dipahami karena sejatinya masyarakat telah menentukan sendiri apa yang terbaik bagi dirinya. Dalam hal

---

<sup>23</sup> bandingkan Yadav P.R, op. cit hlm. 9

<sup>24</sup> Zamor, op.cit, hlm 39

<sup>25</sup> Slamet M. op, cit, hlm. 12 dst.

masyarakat sudah pada tahap cerdas yang memiliki kemampuan melebihi rata-rata standar aparatur pemerintahan, ditambah semangat dan antusiasme yang tinggi, dan tingkat kebersamaan yang solid, maka tidak diragukan lagi bahwa kualitas dan kuantitas hasil pembangunan akan mempertunjukkan kemajuan yang signifikan.

Peran serta atau partisipasi masyarakat merupakan bagian dari prinsip demokrasi. Salah satu prasyarat utama dalam mewujudkan partisipasi itu adalah adanya keterbukaan dan transparansi. Asas keterbukaan (*openness*) mengandung sekurang-kurangnya 5 (lima) unsur utama yang memungkinkan peran serta masyarakat itu dapat terjadi, yakni :

- a. Hak untuk mengetahui
- b. Hak untuk memikirkan
- c. Hak untuk menyatakan pendapat
- d. Hak untuk mempengaruhi pengambilan keputusan
- e. Hak untuk mengawasi pelaksanaan keputusan.

Secara langsung maupun tidak langsung, masyarakat berhak pula untuk mengawasi jalannya putusan yang telah diambil. Pengawasan masyarakat ini merupakan bagian dari hak demokrasi dalam kerangka *public control*. Pengawasan atau kontrol terhadap jalannya putusan ini atau dapat disebut kontrol aposteriori adalah dimaksudkan untuk tindakan korektif dan memulihkan suatu tindakan yang keliru.

Dalam era teknologi canggih dewasa ini, pengawasan masyarakat pun dapat dilakukan antara lain melalui sarana teknologi, misalnya melalui media atau perangkat elektronik yang dapat memantau setiap langkah dan gerak pelaksanaan dari suatu putusan yang menyangkut kebijakan pemerintah yang berkenaan dengan kepentingan publik. Dengan demikian masyarakat relatif dapat mengevaluasi dan mengoreksi apa yang tengah dikerjakan oleh Pemerintah. Jadi dalam tataran implementasi, semuanya berhak dan dapat diawasi serta diamati apakah masih “*right on the track*” atau sudah menyimpang dari putusan yang ada.

Pembangunan dalam kerangka pembangunan kota pada hakikatnya adalah suatu proses upaya pemerintah bersama warga masyarakat dalam rangka pencapaian peningkatan kualitas hidup dan memperbaiki serta menata kondisi lingkungan di tempat ia berada. Hak setiap orang dalam penataan ruang dapat diwujudkan dalam bentuk bahwa setiap orang dapat mengajukan usul, memberi saran, atau mengajukan keberatan kepada pemerintah dalam rangka penataan ruang. Penggantian yang layak diberikan kepada orang yang dirugikan selaku pemegang hak, hak atas tanah, hak pengelolaan sumber daya alam seperti hutan, tambang, bahan galian, ikan, dan hak-hak lainnya yang dapat membuktikan bahwa secara langsung atau tidak langsung dirugikan sebagai akibat pelaksanaan kegiatan pembangunan sesuai dengan rencana tata ruang dan oleh perubahan nilai ruang sebagai akibat penataan ruang. Hak tersebut didasarkan atas ketentuan perundang-undangan ataupun atas hukum adat dan kebiasaan yang berlaku.

Apabila warga masyarakat sudah mengetahui hak-hak dan kewajibannya, maka mereka juga akan mengetahui aktivitas-aktivitas penggunaan upaya-upaya hukum untuk melindungi, memenuhi, dan mengembangkan kebutuhan-kebutuhan mereka yang dilakukan melalui aturan yang ada. Namun di lain pihak tidak sedikit masyarakat yang tidak dapat menyelesaikan masalahnya sendiri oleh karena beberapa sebab antara lain:

- a. Tidak mengetahui atau tidak menyadari bahwa hak-hak mereka dilanggar. Tragisnya ketidakmengertian ini kerap kali dimanfaatkan oleh oknum aparat atau oleh pihak-pihak yang tidak bertanggung jawab untuk mengambil keuntungan. Misalnya dalam rangka pembebasan tanah, karena masyarakat tidak mengetahui bahwa telah terjadi penataan ruang yang menimpa tanahnya, sehingga mengakibatkan adanya perubahan peruntukan, maka oknum yang tidak bertanggung jawab itu memaksa agar tanah yang dimiliki warga tersebut dijual kepadanya dengan harga yang sangat tidak layak dan tidak manusiawi.
- b. Tidak mengetahui akan adanya upaya-upaya hukum untuk melindungi kepentingan-kepentingannya. Permasalahan ini biasanya bermula karena adanya tindakan sewenang-wenang dari pihak tertentu, sehingga secara langsung atau tidak langsung merugikan masyarakat. Namun demikian, upaya hukum untuk mencari keadilan itu tidak diketahuinya atau sengaja ditutup-tutupi untuk tidak diketahui dan atau tidak digunakan.
- c. Tidak berdaya untuk memanfaatkan upaya-upaya hukum karena faktor keuangan, psikis, sosial, atau politik. Peristiwa ini sering kali dialami oleh sebagian masyarakat yang tertindas oleh kezaliman pihak tertentu. Masyarakat sadar akan haknya dilanggar, dan ia mengetahui bahwa ada upaya hukum untuk menyelesaikannya. Namun, penyelesaian hukum itu tidak terjadi karena ketiadaan dana, atau ada tekanan psikis maupun politik yang berat.
- d. Tidak mempunyai pengalaman menjadi anggota organisasi yang memperjuangkan kepentingannya. Salah satu penyebab bahwa berjuang sendiri itu jauh lebih berat, maka orang sering kali menggunakan jalur organisasi untuk memperjuangkan hak dan kepentingannya secara bersama-sama. Namun, tidak sedikit masyarakat yang tidak tergabung dalam suatu organisasi atau kelompok apapun, sehingga dia berusaha untuk melakukan perjuangan dengan cara “*single fighter*”, yang pada akhirnya menjadi kurang efektif.
- e. Mempunyai pengalaman-pengalaman yang kurang, baik di dalam proses interaksi dengan berbagai unsur kalangan hukum formal. Pengalaman buruk yang traumatik sering pula dialami oleh masyarakat dalam berhubungan dengan penyelesaian hukum formal. Ada ungkapan sinis di masyarakat yang berbunyi “apabila seseorang kehilangan ayam, lantas kemudian diselesaikan melalui jalur hukum, maka akhirnya menjadi kehilangan kambing”. Itulah sindiran terhadap proses penegakan hukum di Tanah Air yang masih carut marut, ironis memang!

Secara garis besar keterbukaan pemerintahan (*open government*) itu meliputi :

- a. Rapat-rapat atau sidang-sidang yang terbuka.  
Rapat-rapat atau sidang-sidang yang menyangkut kebijakan penataan ruang pada dasarnya bersifat terbuka, kecuali hal-hal khusus (kasusitis) dapat dinyatakan tertutup;
- b. Informasi yang terbuka.  
Keterbukaan informasi berisi keterbukaan dokumen-dokumen publik. Selain itu pula masyarakat pun memiliki hak untuk mengakses informasi secara proporsional, layak dan sah;
- c. Prosedur yang terbuka.  
Baik prosedur penyusunan rencana maupun pengambilan keputusan harus bersifat terbuka. Keterbukaan dalam prosedur pengambilan keputusan meliputi:

### 1. Persiapan yang terbuka.

Persiapan yang terbuka diawali dengan permohonan terbuka. Permohonan yang terbuka berarti isi permohonan diumumkan kepada masyarakat luas, terutama kegiatan yang dapat menimbulkan dampak penting bagi tata ruang dan lingkungan. Contoh: untuk suatu izin usaha industri, maka permohonan itu wajib diumumkan oleh pemberi izin kepada publik, terutama di tempat di mana izin usaha industri itu didirikan. Hal ini patut dibedakan dengan persetujuan tetangga, sebagaimana dimaksud dalam Permendagri No. 7 Tahun 1993 tentang Izin Ordonansi Gangguan (HO). Terdapat perbedaan prinsipil antara pengumuman kepada publik oleh pemberi izin dan permohonan yang melampirkan persetujuan tetangga. Pengumuman pemerintah itu bersifat publik, sedangkan persetujuan tetangga bersifat perorangan.

### 2. Tersedianya lembaga-lembaga atau institusi publik yang melayani dan sekaligus menindaklanjuti berbagai permohonan masyarakat, antara lain menyangkut:

- a. pelaporan, setiap orang berhak dan berkewajiban melaporkan kepada pejabat berwenang dengan jelas dan benar berkenaan dengan sesuatu keadaan;
- b. pengaduan, masyarakat korban berhak untuk melakukan pengaduan terhadap sesuatu yang berpotensi merugikan diri dan atau lingkungannya (pengaduan di sini berbeda dengan 'delik aduan' dalam konteks hukum pidana);
- c. keberatan, setiap orang berhak untuk mengajukan keberatan terhadap sesuatu kebijakan atau keputusan yang akan dan atau telah ditetapkan.
- d. gugatan, setiap orang berhak untuk melakukan upaya hukum untuk menyelesaikan masalah hukumnya.

Dengan adanya pengumuman memungkinkan masyarakat atau pihak ketiga melakukan keberatan terhadap rencana putusan pemerintah. Apabila putusan sudah dikeluarkan dan kemudian masyarakat merasa ada atau terjadi perbuatan melanggar hukum oleh pemegang izin misalnya, maka masyarakat dapat melakukan "*complaint*" dalam bentuk pengaduan atau bahkan protes. Apabila pengaduan tersebut diterima oleh pihak yang berwenang, maka selanjutnya pihak yang berwenang wajib melakukan peneguran dan atau tindakan peringatan. Selanjutnya apabila teguran dan peringatan tersebut tidak diindahkan juga, dan pihak pemerintah tidak melakukan sesuatu yang dapat menghentikan pelanggaran, maka masyarakat dapat melakukan upaya hukum, misalnya melakukan gugatan melalui pengadilan.

### 3. Pengumuman keputusan bersifat final

Pengumuman melahirkan kekuatan mengikat secara materil. Pengumuman menetapkan sistem perlindungan hukum bagi rakyat. Bagi keperluan teknik PTUN, pengumuman penting artinya sebagai awal menghitung daluwarsa untuk mengajukan suatu gugatan.

### 4. Keterbukaan register.

Register merupakan kegiatan pemerintah. Registrasi berisi fakta hukum, seperti catatan sipil, buku tanah, pendirian perusahaan, dan lain-lain. Registrasi seperti ini memiliki sifat terbuka, artinya siapa saja berhak mengetahui fakta hukum dalam registrasi tersebut. Keterbukaan register merupakan suatu bentuk informasi pemerintahan.

#### 5. Peran serta masyarakat

Peran serta masyarakat dapat berbentuk dengar pendapat, penasihat, usul, pertimbangan, pendapat umum, polling, plebisit, referendum, dan sebagainya dalam suatu proses pengambilan keputusan politik maupun sosial. Peran serta merupakan hak untuk ikut memutuskan. Dikaitkan dengan perlindungan hukum bagi rakyat, peran serta merupakan bentuk perlindungan hukum preventif.

Adapun unsur-unsur utama peran serta, terdiri atas:

- a. Tersedianya suatu kesempatan yang diorganisasi bagi masyarakat untuk mengemukakan pendapat dan pemikirannya terhadap kebijakan pemerintah;
- b. Dengan demikian adanya kesempatan bagi masyarakat untuk melakukan diskusi dengan pemerintah dan perencana;
- c. Dalam batas-batas yang wajar diharapkan bahwa hasil diskusi tersebut dapat mempengaruhi pengambilan keputusan.

Dalam upaya meningkatkan pelayanan kepada masyarakat luas dalam konteks penataan ruang, maka keterbukaan informasi rencana tata ruang sangat diperlukan, tidak hanya untuk dapat lebih mengarahkan perencanaan yang ada agar lebih menampung aspirasi dan mengakomodasi kepentingan-kepentingan masyarakat luas, akan tetapi juga penyebaran informasi yang akan mengurangi spekulasi dan manipulasi harga tanah dan fungsi ruang oleh pihak-pihak tertentu.

## DAFTAR PUSTAKA

**Alder, John**, *Development Control*, University of Exeter, Modern Legal Studies, Sweet and Maxwell, London, 1979.

**Asep Warlan Yusuf**, *Aspek-aspek Hukum Dalam Perencanaan Kota*, Makalah pada Seminar Nasional, Kementerian dan Negeri bekerja sama dengan REI, Jakarta, 27 September 2005

-----, *Spatial Planning Policy and Regulation: The Sustainable Development Perspective*, paper presented at INSELA Seminar “□Towards Integrated Environmental Management in Indonesia, A Legal Institutional Analysis”, the Netherlands, Leiden, April, 26-28, 1999.

**Auslan, Patric, Mc**, *The Legal Environment of Planned Urban Growth*, Public Administration and Development, 1981

**Blower, Andrew** (et.al), eds, *Town Planning into the 21<sup>st</sup> Century*, First published, Routledge, 1997

**Cater, Gwendolen**, *Peranan Pemerintah Dalam Masyarakat Masa Kini*, dalam Meriam Budiardjo (ed), *Masalah Kenegaraan*, Gramedia, 1980

**Clive Brand**, *Planning Law*, Blackstones Annual Update 1990, First Published, London, 1990.

**David Mosse**, *People's Knowledge, Participation and Patronage: Operations and Representations in Rural Development*, dalam Bill Cooke and Uma Kothari (ed) , *Participation: THE New Tyranny ?*, Zed Books, London-New York, 2001.

**Desmond Heap**, Sir, *An Outline of Planning*, Tenth Edition, London, Sweet & Maawell, 1991

**Hasan Poerbo**, *Lingkungan Binaan Untuk Rakyat*, PPLH ITB – Yayasan Akatiga, Bandung, Cet-1, 1999.

**Karen Lebacqz**, *Perspectives from Philosophical and Theological Ethics: Six Theories of Justice*, Augsburg Publishing House, 1986.

**Koesnadi Hardjasoemantri**, *Hukum Perlindungan Lingkungan: Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya*, Gadjah Mada University Press, Cet-3, Yogyakarta, 1995.

-----, *Hukum Tata Lingkungan*, Gadjah Mada University Press, Cet-6, Yogyakarta, 1989.

**Mansour Fakih**, *Sesat Pikir Teori Pembangunan dan Globalisasi*, Pustaka Pelajar, Cetakan 1, 2001.

**Mulyarto Tjokrowinoto**, *Isu dan Kebijakan Pembangunan*, Pascasarjana UGM, Yogyakarta, 2000.

Paulus Effendi Lotulung, *Beberapa Sistem Tentang Kontrol Segi Hukum Terhadap Pemerintah*, Citraaditya Bakti, Bandung, Cet-1, 1993.

**Ramlan Surbakti**, *Kebijakan Tata Ruang Perkotaan*, Majalah Prisma, No. 7 Tahun 1994, LP3ES

**Yadav PR**, *People Participation: Focus on Mobilization of the Rural Development, Alternative Strategis*, UN Asian and Pacific Development Institute, Bangkok, Conception Publishing Co, New Delhi

**Yong Zhang** (Ed), *Comparative Studies on Governmental Liability in East and Southeast Asia*, Kluwer Law International, 1999.

**Zamor G.C**, *Public Participation in Development Planning and Management, cases from Africa and Asia*, West View, Press, London, 1985

